



ARBEIDS- OG
ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET

Departementene og fylkesmannsembetene
Retningslinjer

Styring, samhandling og organisering





ARBEIDS- OG
ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET

Departementene og fylkesmannsembetene
Retningslinjer

Styring, samhandling og organisering



>> Forord

Dette dokumentet presenterer sentrale deler av departementenes oppfølging og styring av fylkesmannsembetene. Formålet med Retningslinjene er å gi forutsigbarhet og systematikk i dialogen mellom departementenes styring av embetene. Departementene bør være mest mulig enhetlige i tverrgående spørsmål og styringsrelasjonen skal være effektiv både i faglige og administrative spørsmål. I dette ligger det også et ansvar for å etablere møteplasser mellom departementene og embetene for å sikre at informasjon blir formidlet på en direkte måte. Dette gjelder like mye fylkesmennenes ansvar for å informere om lokale forhold som departementenes ansvar for viktig informasjon til embetene.

Retningslinjene er utformet i samarbeid med Departementenes fylkesmannsutvalg og utgjør dermed et omforent grunnlag for styring, samhandling og organisering.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, august 2003



>> Innhold

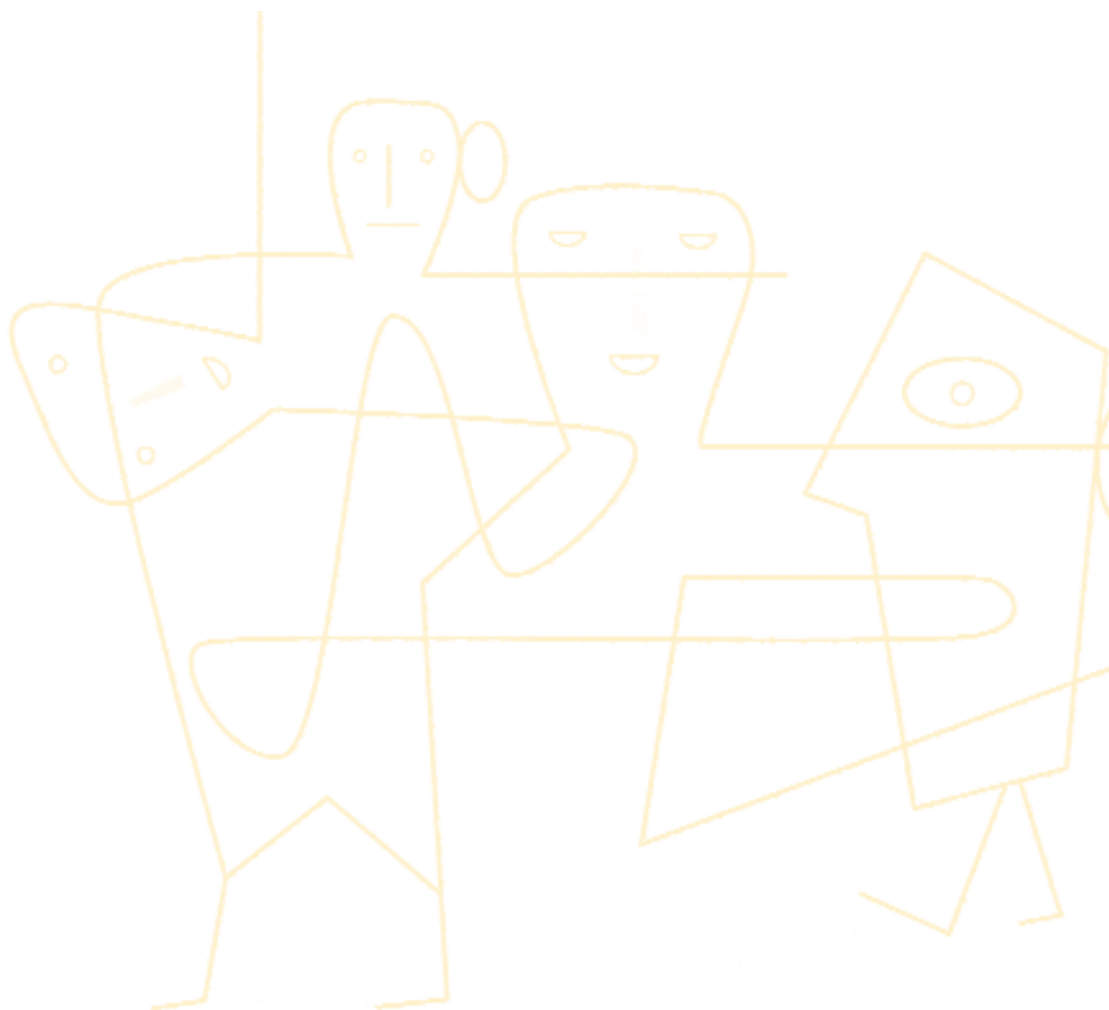
1.	Innledning	5
2.	Fylkesmannsrollen	6
3.	Styringsdokumenter, styringsmøter og samordning	8
3.1	Hva er etatsstyring?	8
3.2	AADs generelle retningslinjer for etatsstyring.....	9
3.3	Grunnlaget for styringen av fylkesmannsembetene.....	9
3.4	Parlamentarisk ansvar	10
3.5	AADs rolle i styringsdialogen.....	10
3.6	Fagdepartementenes rolle i styringsdialogen	10
3.7	Dokumentene i styringsdialogen	10
3.7.1	Stortingsproposisjon nr.1 (Statsbudsjettet)	10
3.7.2	Tildelingsbrevet	11
3.7.3	Endrede forutsetninger under budsjettperioden	12
3.7.4	Lederkontrakten og ledersamtalen.....	12
3.7.5	Fordeling av midler mellom embetene	13
3.7.6	Rapportering.....	13
3.8	Styringsmøtene	14
3.8.1	Behov for og krav til møter mellom departementer/direktorater og fylkesmannsembetene....	14
3.8.2	Fylkesmannsmøtene.....	14
3.8.3	Avdelingsledermøter og fagmøter	14
3.8.4	Statsråd- og departementsrådsbesøk	15
3.8.5	Ledersamtalen	15
4.	Samordning av styring – departementenes fylkesmannsutvalg	16
5.	Intern organisering av fylkesmannsembetene	17
5.1	Utviklingstrekk og utfordringer for organisering av fylkesmannsembetene	17
5.2	Krav som ligger til grunn for organisering og ledelse	18
5.3	Ledelsesstrukturen i fylkesmannsembetene	19
5.3.1	Fylkesmannen	19
5.3.2	Assisterende fylkesmann	20
5.3.3	Avdelingsledelse	20
5.3.4	Særskilt om myndighet etter lov om statlig tilsyn med helsetjenestene.....	20

1 >> Innledning

Det pågår for tiden arbeid som kan få betydning for fylkesmannens fremtidige oppgaver og roller. Det arbeides bl.a. med vurderinger knyttet til kommunerettet tilsyn og oppgaver som tidligere har sortert under Statens Utdanningskontor. Som følge av dette er det ikke ønskelig å foreta en samlet prinsippvurdering av fylkesmannens ulike roller og oppgaver nå. Fylkesmannens roller og oppgaver danner imidlertid grunnlaget for departementenes styring av embetene, og vil derfor omtales kort i kapittel 2. I kapittel 3 behandles prinsipper og retningslinjer for

styring, samhandling og samordning mellom departementene og fylkesmannsembetene, mens samordning departementene i mellom presenteres i kapittel 4. Prinsipper og retningslinjer for organisering og ledelse av fylkesmannsembetene behandles i kapittel 5.

Retningslinjene er i første rekke rettet mot fylkesmannsembetene og de departementer og direktorater som bruker fylkesmannsembetene til å utføre oppgaver for seg.



2 >> Fylkesmannsrollen

Fylkesmannen er statens fremste representant i fylket, og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer følges opp regionalt og lokalt. Embetene har sitt virke i styringsforholdet mellom departementer og direktorater på den ene siden og kommuner, lokalsamfunn, næringsliv og innbyggere på den andre.

Fylkesmannsembetet er tillagt en rekke forskjellige oppgaver og ivaretar mange og til dels ulikartede roller. Fire roller er forankret i fylkesmannsinstruksen, og kan sies å utgjøre kjernen i embetets virksomhet. Fylkesmannen skal:

- være sektormyndighet på vegne av flere departementer
- ivareta en samordnings- og meglersrolle både horisontalt i forhold til andre statlige etater og vertikalt i forhold til kommunene
- være rettssikkerhetsinstans overfor innbyggerne ved å føre tilsyn og være klageinstans i forhold til særlovgivningen og kommunale enkeltvedtak
- være informasjonsknutepunkt mellom sentrale og lokale myndigheter

Sektormyndighet

Fylkesmannen ivaretar på vegne av flere departementer sektoroppgaver på sentrale samfunnsområder. Oppgavene er knyttet til iverksetting av regjeringens sektorpolitikk på fagområdene som inngår i embetet. Videre er oppgavene knyttet til en betydelig regelforvaltning innenfor den enkelte sektorlovgivning.

Fylkesmannsembetet utøver sektormyndighet innenfor bl.a. landbruk, miljøvern, samfunnsikkerhet og beredskap, sosial- og omsorgstjenesten, barnevern, barnehager og helse- og utdanningssektoren.

Samordnings- og meglersrollen

Fylkesmannen har ansvar for å samordne statens samlede virksomhet i fylket slik at viktige helhetshensyn i den nasjonale politikken kan ivaretas. Fylkesmannen er den viktigste statlige institusjonen på regionalt nivå for å ivareta helhet og samordning i den statlige forvaltningen. Som samordningsmyndighet skal fylkesmannen særlig bidra til at formidlingen av statlige forventninger og styringssignaler overfor kommunene er konsistent og helhetlig. Fylkesmannen er et utviklings- og kompetanseorgan som skal stimulere til samarbeid og fellestiltak i forhold til kommunene og regional statlig forvaltning. I situasjoner med interessemotsetninger i planprosessen, har fylkesmannen et særlig ansvar for å bidra til konfliktløsning og legge til rette for løsninger der ulike interesser ivaretas best mulig.

Rettsikkerhetsinstans

Fylkesmannen ivaretar viktige rettssikkerhetsoppgaver gjennom tilsynet med deler av kommunenes og fylkeskommunenes tjenesteproduksjon, gjennom å fatte vedtak i første instans og gjennom lovlighetskontroll med kommunale vedtak og klagesaksbehandling av kommunale enkeltvedtak. Fylkesmannen vil også få ansvar for å utøve tilsyn med statlige institusjoner når staten overtar ansvaret for barnevernsinstitusjonene i 2004.

Informasjonsknutepunkt og veiledning

Fylkesmannsembetet har videre en viktig funksjon som bindeledd mellom stat og kommune, ikke minst for å legge til rette for dialog og utvikling av felles forståelse mellom nivåene om gode og helhetlige løsninger. Behovet for og kravet om at staten skal forholde seg til kommunesektoren på en samlet og helhetlig måte, utgjør en vesentlig begrunnelse for fylkesmannsembetets karakter av å være et sammensatt organ med god fagkompetanse på ulike fagområder.

Fylkesmannsembetets rolle og utvikling skal fortsatt være forankret i arbeidet med å utvikle en desentralisert forvaltning som ivaretar viktige verdier som hensynet til det lokale selvstyret og enkeltmenneskets rettssikkerhet.

Spenninger i fylkesmannsrollen

Bredden i fylkesmannsembetenes oppgaver og roller innebærer at det kan oppstå spenninger mellom de ulike rollene og oppgavene. Situasjoner kan oppstå hvor særlig to av disse rollene, samordningsrollen og rollen som sektormyndighet, vil komme i konflikt med hverandre. Som sektormyndighet er fylkesmannen underlagt direkte instruksjonsmyndighet fra de enkelte fagdepartementer, og det er av stor betydning for disse at de disponerer et apparat på lokalt nivå som de har tilstrekkelig styringsmessig kontroll med. Samtidig er fylkesmannen gjennom fylkesmannsinstruksen pålagt å bidra til samordning,

forenkling og effektivisering av den statlige virksomheten i fylket.

Det er en utfordring at fylkesmannsembetene fremstår som slagkraftige fylkesorgan for fagdepartementene og direktoratene uten at dette fører til at fylkesmannen på en urimelig måte svekker samordningshensynet. Dette er et sentralt spenningsforhold i embetene, og spørsmålet om hvordan dette forholdet skal avveies kan ikke fastsettes gjennom sentrale retningslinjer, men må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Fylkesmannens bevissthet om håndtering av de ulike rollene er viktig for god oppgaveløsning. På samme vis må embetets sentrale oppdragsgivere være seg bevisst spenningsforholdene i fylkesmannsrollen i den løpende styringsdialogen, slik at en unngår unødige komplikasjoner i embetets iverksetting av nasjonal politikk.



3 >> Styringsdokumenter, styringsmøter og samordning

Forholdet mellom departementer/direktorater og fylkesmannsembetene utfordres i mange sammenhenger, og elementene i styringsdialogen må derfor vurderes løpende. De gjeldende rammene for styring og samhandling som departementene har fulgt overfor fylkesmannsembetene, er fra 1995¹. Behovet for å revidere og videreutvikle rammene for styring og samhandling er blitt særlig aktualisert ved innføring av ett budsjettkapittel, og ved endret arbeidsportefølje for fylkesmennene. I det følgende foretas en gjennomgang av hvilken *betydning, innhold og form* de ulike dokumenter og møteplasser har for samhandling og styring.

3.1 Hva er etatsstyring?

Departementenes styring av fylkesmannsembetene bygger på prinsippene for mål- og resultatstyring. Siden en betydelig del av fylkesmannens virksomhet bygger på lover og forskrifter, må mål- og resultatstyringen utformes innenfor rammen av disse. Grunnlaget for styring av fylkesmannsembetene ligger i de allmenne prinsippene for etatsstyring slik de fremkommer i Økonomireglementet, i Arbeids- og administrasjonsdepartementets (AAD) prinsipper for etatsstyring (P-0847: 1995), og i statsrådenes politiske og konstitusjonelle ansvar for underliggende etater.

Styringen av underliggende etater utgjør en viktig del av sektoransvaret i alle departementer i og med at departementene utøver en betydelig del av sin myndighet gjennom underliggende etater. Formålet med etatsstyring er å:

- sikre at underliggende virksomheter bidrar til å oppnå politiske mål og prioriteringer

- sikre at tildelte ressurser utnyttes i henhold til fastsatte krav til produktivitet og kvalitet
- sikre at virksomheten opererer innenfor de lover, regler og rammer som er fastsatt for virksomheten
- sikre at virksomheten oppfyller de oppgaver den er satt til å gjøre
- bidra til at virksomheten utnytter og utvikler organisasjonens potensial

Forut for en planperiode skal mål, prioriteringer, resultatkrav og rammer for virksomheten klargjøres samt hvordan styringen og oppfølgingen skal finne sted, og hvordan etaten skal dokumentere sine resultater. Departementet skal videre utvikle styringssystemer som sikrer god oppgaveløsning. Departementet skal ha kjennskap til embetenes strategier og gi disse stor handlefrihet innenfor rammen av delegert myndighet og være varsom med å gripe inn i enkeltsaker.

Økonomireglementet angir hvordan bruken av statlige midler skal skje innenfor de rammene og forutsetningene som Stortinget har satt. Det tar også opp resultatoppfølging med utgangspunkt i Stortingets utgifts- og inntektsvedtak og om gjennomføringen av tiltak for å sikre statens materielle verdier. Økonomireglementet gjelder for all statlig virksomhet som får sine bevilgninger over statsbudsjettet.

Det er særlig Økonomireglementets funksjonelle krav (del 1 kapitlene 1 og 2) som setter rammer for etatsstyring i staten. Gjennom reglementet er departementenes ansvar for underliggende etater hjemlet. Dette legger grunnlaget for statsrådets konstitusjonelle ansvar for all virksomhet i underliggende etat.

1 Jf. publikasjonen "Styring og samhandling", utgitt av AD i 1995.

3.2 AADs generelle retningslinjer for etatsstyring

AAD har i sine retningslinjer for etatsstyring (P-0847: 1995) satt som krav at man skal klargjøre mål og resultatkrav for underliggende etater og gi dem rammer som er tilpasset de kravene som er satt. Departementet legger vekt på at etatsstyringen skal sikre at etatens virksomhet skal gjenspeile "politiske formål og politisk ansvar, og at etaten retter sine ressurser og aktiviteter inn mot arbeidsområder som dekker avtalte mål og gir ønskede resultater". Etatene skal rapportere om oppnådde resultater, og departementet er ansvarlig for å følge opp rapporteringen.

3.3 Grunnlaget for styringen av fylkesmannsembetene

Styringen av fylkesmannsembetene skiller seg i prinsippet ikke fra annen type virksomhetsstyring innenfor statlig sektor. En betydelig forskjell er likevel det store antall virksomheter som har et faglig ansvar for embetene. Styringen av fylkesmannsembetene er dermed en krevende form for styring, særlig fordi det både er sterke elementer av sektorpolitikk og av samordning. Dette stiller krav til kontakt mellom departementene/direktoratene og fylkesmannsembetene. I tillegg forutsetter det en nær kontakt mellom fagdepartementene og, i de tilfellene hvor fylkesmannsembetene i stor grad får sine oppdrag fra direktorater, et omfattende samarbeid mellom departement og direktorat. Samtidig muliggjør denne organisasjonsformen et tverrsektorielt samarbeid uten paralleller i statsforvaltningen. Samordning, som kan være vanskelig å få til på sentralt hold, kan virkeliggjøres på regionalt plan gjennom den lokale kunnskapen og kompetansen fylkesmannsembetene innehar. Når det gjelder styringsrelasjonen mellom Statens helsetilsyn og Helsetilsynet i fylkene, se kapittel 5.3.4.

Mål- og resultatstyring av fylkesmannsembetene konkretiseres som følger:

- Departementene samarbeider i *Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU) om utarbeiding*

og synliggjøring av embetenes virksomhet i st.prp. nr. 1 (statsbudsjettet) med henblikk på å understøtte regjeringens helhetlige mål og prioriteringer.²

- Departementene skal gjennom tildelingsbrevet gi embetene de årlige oppdragene ved årets begynnelse. Oppdragene skal klargjøre departementenes forventninger til mål og resultater med vekt på at helheten i departementenes styringsbudskap til fylkesmannsembetene fremkommer klart. Departementene har ansvar for at embetene har tilstrekkelige ressurser til å utføre de oppdragene som pålegges gjennom tildelingsbrevet.
- Departementenes mål- og resultatkrav skal være konsistente og i samsvar med overordnede mål og prioriteringer fra Storting og regjering. Departementene bør unngå enkeltstående og ikke-planlagte styringspålegg i løpet av året. Embetene skal, med utgangspunkt i mål og rammer som gis i st.prp. nr. 1 og tildelingsbrevet, utarbeide virksomhetsplaner og driftsopplegg for oppgavene som skal løses.
- Det strategiske styringsbudskapet skal i sin helhet gå til virksomhetslederen, dvs. fylkesmannen, og ikke direkte til fagavdelingene. Dette understreker at all aktivitet ved embetet skal skje under et helhetlig ansvar, og det gir også et godt praktisk utgangspunkt for å ta tilstrekkelig hensyn til tverrsektorielle forhold i oppgaveløsningen.
- Embetene utarbeider en årsrapport som sendes departementene i løpet av første kvartal påfølgende år. Departementene gir tilbakemelding til fylkesmannsembetene om vurdering av resultatoppnåelse både ved det enkelte embete, og ved alle embeter samlet sett.³
- Departementene har ansvar for at det arrangeres styrings- og fagmøter som sikrer kontakten mellom departementene og fylkesmannsembetene.
- Embetsstyringen skal utformes på en enklest mulig måte og være godt forankret i de respektive departementene.

² For mer om departementenes fylkesmannsutvalg, se kapittel 4.

³ For mer om årsrapportene og tilbakemelding på disse, se kapittel 3.7.6 Rapportering.

3.4 Parlamentarisk ansvar

Hovedregelen er at det parlamentariske ansvaret for fylkesmannens virksomhet og de avgjørelser som treffes, tilligger den statsråd som er overordnet oppgaveansvarlig for det aktuelle fagområdet. Dette følger av myndighets- og ansvarsstrukturen i forvaltningen og av fylkesmannsinstruksen, der det i § 1 heter at ”de enkelte departementer har direkte faglig instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannen innen vedkommende departements saksområde”.

3.5 AADs rolle i styringsdialogen

AAD er administrativt overordnet fylkesmennene. Dette innebærer at departementet har et hovedansvar for tilrettelegging, sikring og kontroll av kvalitet i styringssystem, organisasjonsutvikling og for øvrig et generelt ansvar for de administrative rammebetingelser i embetene. Videre har AAD, i samråd med fagdepartementene, ansvaret for initiering, samordning og oppfølging av utviklingstiltak overfor fylkesmannsembetene. AAD har dessuten et ansvar for å forberede saker om utnevning av fylkesmenn og å tilsette assisterende fylkesmenn, samt å forberede, gjennomføre og følge opp årlige ledersamtaler med fylkesmennene⁴. For øvrig er AAD fagdepartement i forhold til bestemmelsene i Tjenestemannsloven og Personalreglementet for fylkesmannsembetene.

Styringen fra det enkelte fagdepartement overfor fylkesmannsembetene må skje under tilstrekkelig helhetlig perspektiv. Dette betyr bl.a. at overordnede mål og prioriteringer for den regionale statsforvaltningen i langtidsprogram, statsbudsjett og andre tverrsektorielle politikkdokumenter skal ivaretas. AAD har et særlig ansvar for at det skapes møteplasser og samordningsprosesser som kan ivareta disse hensynene.

3.6 Fagdepartementenes rolle i styringsdialogen

Innenfor rammen av tildelingsbrevet skal styring av embetene på de ulike fagområdene skje direkte fra departementene som bruker fylkesmann-

sembetene i sin regionale oppgaveløsning.

Departementer og direktorater må sikre seg at de pålagte oppdragene utføres på en faglig forsvarlig måte. Fylkesmannen er underlagt direkte instruksjonsmyndighet fra de enkelte fagdepartementer. Ved uenighet kan vedtak omgjøres av overordnet myndighet, jf. forvaltningsloven § 35. Det er derfor nødvendig at departementene og direktoratene deltar aktivt gjennom budsjettarbeidet, og særlig i utarbeidelsen av tildelingsbrevet og i møter med embetene. Fagdepartementene har et særlig ansvar for å følge opp fylkesmannsembetenes årsrapporter, og skal komme med innspill til ledersamtalene. Fagdepartementene har dessuten ansvar for å effektivisere innenfor eget fagområde.

3.7 Dokumentene i styringsdialogen

Stortingsproposisjon nr.1 (Statsbudsjettet) er regjeringens forslag til statsbudsjett. Budsjettet for det kommende året fremmes for Stortinget i begynnelsen av oktober, og behandles og vedtas av Stortinget før årsskiftet.

3.7.1 Statsbudsjettets funksjoner

Statsbudsjettet har tre hovedfunksjoner:

- *Konstitusjonell funksjon*, ved at Stortinget gir regjeringen fullmakter til og pålegg om å bruke penger til gitte formål. Samtidig danner dette grunnlaget for den konstitusjonelle rollen som utøves av Riksrevisjonen.
- *Politisk funksjon*, ved at bruk av økonomiske midler er et av de viktigste virkemidlene til å få gjennomført politisk prioriterte oppgaver.
- *Administrativ funksjon*, ved at det er et hjelpemiddel for å kontrollere at statens midler brukes etter forutsetningene og at det sikrer god bruk av samfunnets midler slik at statlig virksomhet drives effektivt.

St.prp. nr. 1 (statsbudsjettet) er det grunnleggende styringsdokumentet for alle departementenes, og dermed direktoratenes og fylkesmannsembetenes, virksomhet. Proposisjonen angir mål, innsatsområder og resultatkrav på overord-

4 For mer om lederkontrakten og ledersamtalene, se kapittel 3.7.4.

net nivå, og gir de samlede økonomiske rammer for statsforvaltningen.

Statsbudsjettets innhold

Bevilgningene til fylkesmannsembetene er samlet i AADs budsjettproposisjon under kap. 1510 Fylkesmannsembetene⁵. Her finnes også en samlet beskrivelse av embetenes virksomhet, deres oppgaver og roller. AADs budsjettproposisjon skal gi oversikt over de viktigste oppgavene og samlede ressurser. Videre skal det rapporteres på de ulike fagdepartementenes ansvarsområder. En mer detaljert beskrivelse av noen oppgaver finnes i de respektive fagdepartementenes proposisjoner. Det står fagdepartementene fritt å presentere fylkesmannens oppgaver på fagområdet i de respektive fagdepartementers stortingsproposisjoner.

Fagdepartementenes ansvar for å skaffe ressurser ved endringer i oppgavene

Økonomireglementet setter krav om at bevilgningsrammen ikke skal overskrides (hjemlet i Innst. S. nr. 135 (1984-85): ”Dersom det viser seg at planlagt aktivitet ikke lar seg gjennomføre innenfor bevilget beløp, må man innenfor de rammer som konstitusjonelle regler setter, tilpasse virksomheten slik at bevilgningsrammen ikke overskrides.”).

Et fagdepartement må nøye vurdere sammenhengen mellom tildelt bevilgning og de oppgaver som pålegges det enkelte fylkesmannsembete. Dersom det er endringer i oppgaveporteføljen, må det enkelte fagdepartement stille nødvendige midler til disposisjon.⁶ Dette innebærer at det enkelte fagdepartement, i samarbeid med AAD, må fremme forslag om tilleggsbevilgninger mv.

3.7.2 Tildelingsbrevet

Tildelingsbrevets formelle grunnlag er st.prp. nr. 1 og den senere budsjettbehandlingen i Stortinget. Tildelingsbrevet er det viktigste og mest utførlige styringsdokumentet i forholdet mellom departementene og fylkesmannsembetene. Her stilles årets bevilgning til rådighet for

embetene. Samtidig legges premissene for hvilke oppgaver fylkesmannsembetene skal utføre, hvilke resultatkrav som skal oppfylles og hvordan rapporteringen skal foregå.

Tildelingsbrevet skal gi en helhetlig fremstilling av mål og de resultater departementene forventer. Det betyr at departementene (så langt råd er) skal samle oppdragene i dette ene brevet, og ikke gi ytterligere styringspålegg i løpet av året. Så vidt mulig skal samtlige midler og alle sentrale mål- og resultatkrav til embetene gå gjennom tildelingsbrevet.

Økonomireglementet setter følgende krav til tildelingsbrevet:

- Beløp som tildeles under hver utgiftspost og beløp som forutsettes inntjent under hver inntektspost.
- Presisering av overordnede mål og konkretisering av disse i form av hensiktsmessige resultatkrav, påpeking av strategiske utfordringer med prioritering og angivelse av eventuelle satsingsområder.
- Angivelse av hvilke indikatorer som skal brukes for å vurdere oppnådde resultater og sikre nødvendig oppfølging og kontroll av virksomheten og eventuelle tilskuddsordninger
- Krav om hensiktsmessig rapportering av årlige resultater, herunder eventuell tilleggsinformasjon til bruk ved senere evaluering.
- Melding om igangsetting kommende år av eventuell evaluering.
- Meddelelse/påminnelse om administrative og budsjettmessige fullmakter.

Hvert embete mottar et tildelingsbrev og et embetsoppdrag. Tildelingsbrevet består av administrative bestemmelser samt sentrale politiske føringer. Embetsoppdraget er en oversikt over den totale oppgaveporteføljen.

Tildelingsbrevet inneholder økonomiske rammer og administrative bestemmelser i de respektive embetene. Dette er krav og informasjon primært

5 Dette gjelder pr. 30. august 2003 med unntak av bevilgning knyttet til Statens Utdanningskontor.

6 Jf. Veiledning i statlig budsjettarbeid pkt. 4.2.4 og 7.2, og Økonomireglementet § 3.

rettet til embetets øverste administrative ledelse. Denne delen angir også politisk prioriterte oppgaver sammen med tverrgående, overordnede og nye sektoroppgaver, hvor det settes særlige krav til fylkesmannens evne til å skape helhet og sammenheng. Dette er oppgaver som i stor grad vil gjenspeile innholdet i st.prp. nr. 1 og regjeringens politiske prioriteringer innenfor de områdene hvor fylkesmannen har ansvar.

Embetsoppdraget inneholder en utdyping og konkretisering av alle oppgavene som skal løses, strukturert etter resultatområder. Under hvert resultatområde angis *oppdraget*, supplert med henvisninger til *bakgrunnsinformasjon* for utdyping av oppdragets art. *Resultatkrav* angir forventninger fra oppdragsgiver (departement/direktorat), og det oppgis krav til *rapportering*.

Utarbeidelse av tildelingsbrevet

Tildelingsbrevet utarbeides og sendes ut av AAD. Tildelingsbrevet utformes i nært samarbeid med alle departementene og direktoratene som fylkesmannsembetene er satt til å løse oppgaver for. Arbeidet samordnes i departementenes fylkesmannsutvalg (DFU).

Det foreløpige tildelingsbrevet og tildelingsbrevet

Det foreløpige tildelingsbrevet for påfølgende år sendes embetene i november til orientering og eventuelle kommentarer. Det foreløpige tildelingsbrevet har som formål å orientere embetene så tidlig som mulig om politiske og administrative føringer som bør legges til grunn i embetenes virksomhetsplan for kommende år, men med forbehold om Stortingets behandling av budsjettet. Selv om det foreløpige tildelingsbrevet gjerne vil gi embetene gode indikasjoner på neste års arbeidsportefølje, kan fagdepartementene ved behov endre oppdragene i det endelige tildelingsbrevet. Det foreløpige tildelingsbrevet kan derfor ikke oppfattes som annet enn en indikasjon på hvilke krav oppdragsgiverne vil sette for kommende år. Embetene inviteres til å kommentere det foreløpige tildelingsbrevet, for eksempel dersom det er uklarheter i oppdrag eller rapporteringskrav.

Tildelingsbrevet sendes fylkesmannsembetene så raskt som mulig etter at budsjettet er vedtatt i Stortinget.

3.7.3 Endrede forutsetninger under budsjettperioden

Det står Stortinget fritt til når som helst å endre budsjettet i løpet av året. Som regel vil regjeringen selv fremme forslag til revidert nasjonalbudsjett (RNB) for Stortinget for behandling i juni. Disse forslagene kan få følger også for fylkesmannsembetenes virksomhet ved at de budsjettmessige rammene endres og/eller at arbeidsoppgaver justeres. Departementene orienterer embetene om eventuelle vedtak i Stortinget som får følger for deres virksomhet.

3.7.4 Lederkontrakten og ledersamtalen

Fylkesmennenes lederkontrakter fornyes hvert år. Lederkontraktene er individuelle og skal presisere de spesielle kravene og ledelsesfaglige utfordringene som stilles til lederen. Samtidig kan det være naturlig å henvise til tildelingsbrevets resultatkrav og til de oppfølgingspunktene som ble satt ved forrige ledersamtale. Kontrakten, som følger AADs mal for standard lederkontrakt, signeres av AAD og fylkesmannen personlig.

Foregående års lederkontrakt danner grunnlag for ledersamtalen. Denne avholdes om våren mellom AAD og den enkelte fylkesmann. I samtalen skal arbeidstakerens arbeid foregående år gjennomgås, herunder om resultatkrav og andre forhold knyttet til arbeidsavtalen er oppfylt. Vurderingen danner grunnlag for eventuell endring i kontraktsvilkårene. Gjennom særskilt rapportering (jf kapittel 3.7.6) spiller fagdepartementene inn momenter til ledersamtalene. Til møtet bes videre fylkesmannen om å spille inn forslag til oppfølgingspunkter.

Samtalen munner ut i en vurdering av mål fylkesmannen bør ha særlig oppmerksomhet på kommende år, og danner grunnlag for ny lederkontrakt. Mål som er drøftet i ledersamtalen, utdypes i vedleggsdokumenter.

3.7.5 Fordeling av midler mellom embetene

Fordelingsmodellen bygger på hovedtrekkene i de tidligere modellene til Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet og Helsetilsynet. Modellen har tre hovedkomponenter:

- En grunnbevilgning som er lik for alle embetene
- En fordeling etter objektive kriterier som innbyggertall, reiseavstand mv.
- Husleieutgifter

3.7.6 Rapportering

Å rapportere på resultatkrav gitt av departementene og direktoratene er et viktig ledd i styringsdialogen. Det er viktig at departementene og direktoratene viser moderasjon i sine krav til rapportering og ikke ber om mer tilbakemelding enn det som er nødvendig. Krav om rapportering på områder når data finnes andre steder, for eksempel i SSB eller Finansdepartementet, bør unngås.

Økonomireglementets krav

Departementene har ansvaret for at:

- måloppfyllelse rapporteres
- oppnådde resultater rapporteres
- det utarbeides metoder som grunnlag for å vurdere måloppnåelse

Årsrapporter

Fylkesmannsembetene utarbeider en årsrapport for foregående års virksomhet. Rapporten skal imøtekomme Økonomireglementets krav til innhold og gjenspeile de krav som fremgår av tildelingsbrevet. Rapporten sendes til Riksrevisjonen og AAD innen 1. mars påfølgende år. AAD sørger for videre distribusjon til fagdepartementene. Embetene skal selv legge årsrapportene ut på IDUN.

I årsrapporten skal fylkesmannen rapportere i forhold til administrative føringer og de sentrale politiske prioriteringer som er kommunisert i tildelingsbrevet. Videre skal fylkesmannen rapportere mer spesifikt om oppnådde resultater på de ulike resultatområdene.

Årsrapporten er en sentral informasjonskilde for departementene og direktoratene. Rapporten utgjør et viktig grunnlag i departementenes rapportering til Stortinget og departementenes utarbeiding av neste års budsjett- og styringsdokumenter. Dessuten danner årsrapporten grunnlag for videre utvikling av embetenes oppgaveportefølje og for balanseringen av sektorpolitikk og enkeltområder.

Årsrapporten må ikke forveksles med årsmeldingen som enkelte embeter utarbeider for å orientere et bredere publikum.

Annen rapportering

I tillegg til årsrapporten kan embetene i løpet av året bli bedt om å utarbeide perioderapporter, dvs. rapporter i løpet av året som sendes departementene. Eksempler på slike rapporter kan være regnskaps- og statistikkrapporter på ulike områder. Det bør være et mål at omfanget av slik ekstra rapportering holdes på et minimum, bl.a. ved systematisk å benytte annen tilgjengelig statistikk.

Tilbakemelding fra departementene

Departementene og direktoratene skal på bakgrunn av årsrapportene gi en samlet tilbakemelding om det helhetsinntrykket de har av embetenes resultatoppnåelse på fylkesmannsmøtet som avholdes i mai. Tilbakemeldingen utgjør et viktig grunnlag for en mer systematisk sammenligning mellom embetenes oppnådde resultater. Videre gir tilbakemeldingene innspill til ledersamtalene som avholdes mellom den enkelte fylkesmann og ledelsen i AAD, jf. kapittel 3.7.4.

Fylkesmannen har et særlig ansvar for å formidle departementenes tilbakemelding på årsrapporten internt i embetet. En slik tilbakemelding gir embetene en pekepinn på om de styrer i ønsket retning, eller om det er grunn til å diskutere og eventuelt endre kurs.

Innspill til ledersamtaler

Fylkesmennene vil i tillegg til den ordinære rapporteringen bli bedt om å komme med innspill til ledersamtalene, blant annet en vurdering av oppnådde resultater for foregående år sammen med

forslag til forbedringspunkter. Disse innspillene sendes AAD i april/mai.

3.8 Styringsmøtene

3.8.1 Behov for og krav til møter mellom departementer/direktorater og fylkesmannsembetene

Departementene og direktoratene møter fylkesmannsembetene ved en rekke anledninger, og det er etablert formelle rammer for styring og dialog. I tillegg til *styringsdokumentene* som er behandlet foran, er *styringsmøtene* mellom departementer/direktorater og embetene viktige elementer i styringsdialogen. Styringsmøtene muliggjør formidling av styringssignaler utenom styringsdokumentene. De åpner for faglig utdyping og klargjøring som ellers kan være vanskelig i en rent skriftlig dialog. Møtene kan også brukes til informasjonsutveksling, nettverksbygging og opplæring.

3.8.2 Fylkesmannsmøtene

De viktigste styringsmøtene er *fylkesmannsmøtene*. Det har vært vanlig å avholde fire fylkesmannsmøter hvert år, hvor både fylkesmenn og assisterende fylkesmenn deltar fast i tillegg til representanter fra departementene og direktoratene. Møtene er blitt holdt i februar, mai, oktober og desember. AAD har ansvar for planlegging og gjennomføring av møtene, i samarbeid med departementenes fylkesmannsutvalg. Det har vært vanlig at hvert annet år avholdes ett av de fire fylkesmannsmøtene i ett av embetene.

Fylkesmannsmøtene har flere funksjoner. De skal være et ledd i den formelle styringsdialogen og ellers bidra til å skape et fellesskap mellom departementene og fylkesmennene om forståelse av oppgavens innhold og prioritering, om utvikling av fylkesmannsrollen og den organisatoriske struktureringen av embetet. Fylkesmannsmøtene skal også dekke behovet toppledelsen i embetene har for erfaringsutveksling, nettverksbygging, diskusjon og læring over fylkesgrensene.

Fylkesmannsmøtene er også et forum der fylkesmenn møter departementenes politiske ledelse. Dette gir muligheter for toveis informasjon om spesielle tema.

Temaer for møtene om våren og høsten er regulert gjennom økonomireglementet. På møtet om våren gjennomgås embetenes rapportering for foregående år (årsrapporten). Sentrale temaer er hvilken lærdom som kan trekkes av foregående års arbeid, og eventuelle konsekvenser dette får for arbeidet inneværende år. I tillegg presenteres eventuelle nye mål og foreløpige forslag til nye satsingsområder kommende budsjettår.

Fylkesmannsmøtet i oktober vektlegger budsjettproposisjonen og tildelingsbrevet for kommende år. Her vil departementene og direktoratene kunne formidle overordnede mål på de ulike departementenes områder. Så vidt mulig skal departementene gi:

- en helhetlig og overordnet orientering på sitt fagområde samtidig som de skal orientere om mer konkrete mål, resultatkrav og innsatsområder,
- en orientering om de foreslåtte økonomiske rammer kommende år og hvilke konsekvenser dette har for embetenes oppgaveløsning.

Det er viktig at alle fylkesmennene deltar på fylkesmannsmøtene siden mye av den informasjonen som gis her ikke vil bli formidlet på annen måte. Det er imidlertid en fordel at direkte styringsinformasjon og konkrete oppdrag og føringer følges opp i formell, skriftlig form.

3.8.3 Avdelingsledermøter og fagmøter

De fleste departementene og direktoratene vil ha behov for en faglig kontakt med fylkesmannsembetene som går ut over det som fylkesmannsmøtene kan gi. På avdelingsledermøtene møter ett eller eventuelt et fåtall departementer og/eller direktorater avdelingslederne på "sitt" fagområde.

Utvalgte fagpersoner under avdelingssjefene fra alle embetene deltar på fagmøter/ fagsamlinger arrangert av ett eller flere departementer eller direktorater. Disse vil i varierende grad ha preg av styringsmøter. Eksempel på dette er Miljøverndepartementets/Direktorat for naturforvaltningens møter med rovviltansvarlige i embetene, hvor de faglige rammene for håndtering av fellingstillatelser presenteres.

3.8.4 Statsråd- og departementsrådsbesøk

Det er vanlig at statsråden og/eller departementsråden fra AAD og fagdepartementene besøker ett eller flere embeter i løpet av året. Disse besøkene kan være initiert av det enkelte departement eller være resultat av innbydelse fra en av fylkesmennene. Besøkene utgjør ikke noe fast element i styringsdialogen, men er verdifulle ikke minst ved at departementsledelsen får anledning til å bli mer

inngående kjent med forholdene i enkeltembetene.

3.8.5 Ledersamtalen

Ledersamtalen mellom AAD og den enkelte fylkesmann er et sentralt element i styringsdialogen. Ledersamtalen er hjemlet i lederkontrakten, og er derfor behandlet mer utførlig i kapittel 3.7.4 foran.



4 >> Samordning av styring - departementenes fylkesmannsutvalg

Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU) er et rådgivende samordningsorgan for AAD. DFU består av departementer som har et særlig ansvar for oppgaver som utføres av fylkesmannsembetene⁷. DFU er et forum for styringskoordinering og erfaringsutveksling mellom departementene og AAD.

DFU skal være et forum for å drøfte faglige og administrative saker av strategisk og mer langsiktig karakter om samordnet styring av fylkesmannsembetene. Det skal også være rom for å diskutere konkrete spørsmål hvor det er uenighet eller ulik virkelighetsforståelse.

Gjennom DFU deltar fagdepartementene i AADs overordnede embetsstyring. Sentrale temaer for DFU er bl.a. samordning av politiske prioriteringer, prinsipielle vurderinger knyttet til styringen av fylkesmannsembetene, vurderinger av fylkesmannsrollen, samarbeid om styringsdokumenter og styringsmøter mv. Det avholdes fire til seks møter pr år.

Departementene representerer faglige interesser som kan divergere eller komme i konflikt med hverandre. Det er likevel et mål at DFU-departe-

mentene fremstår som mest mulig samkjørte overfor fylkesmannsembetene. Grunnleggende uenighet må finne sin løsning i regjeringen.

En fast representant fra fylkesmennene deltar normalt på DFUs møter. Formålet med deltakelse fra fylkesmennene i DFU er å bidra til at det finner sted en direkte formidling av erfaringer og synspunkter fra embetene på temaer av prinsipiell betydning og strategisk karakter. Videre er oppgaven å orientere og korrigere eventuelle misforståelser om praksis i embetene. Fylkesmannsrepresentanten har ikke anledning til å videreformidle politiske vurderinger som fremkommer i DFU-møtene.

Representanter fra departementer, direktorater og tilsyn deltar fast i DFU-saksbehandlergruppen⁸. Saksbehandlergruppen skal med utgangspunkt i strategiske grep og vurderinger foretatt av DFU, arbeide med oppgaver på et mer konkret nivå. Utarbeidelse av tekst til st.prp. nr. 1, tildelingsbrev mv finner sted i saksbehandlergruppen, mens overordnede diskusjoner om ressursituasjonen og konsekvenser av denne i større grad finner sted i DFU.

7 Pr august 2003 deltar følgende departementer fast i DFU: Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helsedepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Sosialdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet.

8 I DFU-saksbehandlergruppen deltar saksbehandlere fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helsedepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kultur- og kirke departementet, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Sosialdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Direktorat for naturforvaltning, Direktorat for sivilt beredskap, Sosial- og helsedirektoratet, Statens helsetilsyn og Statens forurensningstilsyn.

5 >> Intern organisering av fylkesmannsembetene

Fylkesmannsembetene er i stadig endring. Interne prosesser og organisasjon endres som resultat av endringer i oppgavesammensetting og omgivelsene. Dette har medført at det i dag er etablert ulike organisasjonsløsninger i fylkesmannsembetene, både når det gjelder å ivareta samordningsfunksjonene, administrative oppgaver og i forhold til faglige oppgaver.

Modernisering av forvaltningen

Regjeringen har trukket opp følgende tre overordnede mål for sitt moderniseringsarbeid i forvaltningen: et enklere og ryddigere samfunn, et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov og en effektiv offentlig sektor. Ett av målene for moderniseringen er økt delegering og desentralisering av ansvar og myndighet. Lokal frihet og lokalt ansvar skal øke, både i den statlige og den (fylkes-)kommunale delen av forvaltningen.

I tillegg har det de senere årene vært satt søkelys på oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene; både forholdet mellom folkevalgte kontra administrative organer og forholdet mellom sentralt, regionalt og lokalt forvaltningsnivå.

Fylkesmannsembetenes oppgaver og rolle i regional forvaltning har vært sentral i denne sammenhengen. Integreringen av fylkeslegen og Statens utdanningskontor fra og med 1. januar 2003 er et resultat av denne moderniseringsprosessen.

I det følgende presenteres de organisatoriske og ledelsesmessige rammebetingelsene som legges til grunn for at fylkesmannsembetene skal kunne nå de politiske målene og resultatkravene som stilles.

5.1 Utviklingstrekk og utfordringer for organisering av fylkesmannsembetene

Dagens organisering av fylkesmannsembetene tar utgangspunkt i de rammer som ble lagt i veilederen "Rammer for omstilling i fylkesmannsembetene. Mens vi venter" utgitt av AAD i 1998. Innenfor disse rammene er det gjort en rekke organisatoriske tilpasninger i fylkesmannsembetene. Noen resultater av disse tilpasningene er:

- embetene er blitt mer forskjellige, men preges fortsatt av langt flere likheter enn ulikheter i organisatorisk inndeling.
- beredskapsavdelingene har gjennomgått de største organisatoriske endringene; fra å utgjøre én avdeling i så godt som alle embeter i 1998 til i 2002 å ha status som egen avdeling i 4 av 18 embeter
- i og med sammenslåingen av tidligere separate avdelinger på fagområdene sosial-, familie, kommunal-, justis- og beredskap siden 1998, er vilkårene for å ivareta kommunerettede samordningsoppgaver i linjen blitt bedre. Flere embeter har dermed også gått bort fra modellen med egen enhet til å ivareta kommunerettede samordningsoppgaver. Der hvor stabsenhetene er opprettholdt, varierer de mellom ett og ti årsverk. Det indikerer at stabene også varierer mht hvilke oppgaver de har.
- administrative oppgaver/funksjoner er skilt ut i egne enheter, betegnelsene varierer mellom avdeling, enhet og stab.
- sammenslåingen av fagavdelinger har medført færre avdelingsledere og dermed mindre ledergruppe. Dette har lagt til rette for både en mer effektiv ledelse og bedre samordning. Samtidig kan sammenslåingen av fagavdelinger ha medført at enkelte fagområder er blitt svekket i ledermøtene i enkeltembeter, og dermed også

synligheten i de løpende prioriterings- og ressursdrøftingene

Fylkesmannsembetenes utfordringer endrer seg over tid, og vil også variere fra fylke til fylke. Det er likevel mulig å identifisere noen grunnleggende utviklingstrekk som kan ha betydning for valg av intern organisering:

- *økning av den faglige spennvidden.*
Fylkesmannsembetets ansvarsområde utvides med integreringen av helse- og utdanningssektorene. Med en så stor faglig spennvidde øker utfordringene med å skape en god sammenheng i oppgaveløsningen internt og å få embetet til å framstå som en enhetlig virksomhet utad.
- *oppmerksomhet mot kommunenes oppgaveløsning.* Embetene må være organisert slik at de møter kommunenes oppgaveløsning i en situasjon hvor kommunesektoren tillegges stadig flere oppgaver. Variasjon i økonomi og kompetanse i kommunene medfører en utfordring for fylkesmannsembetene både i forhold til fleksibilitet og evne til å vurdere støttebehov til den enkelte kommune.
- *mer vekt på rettssikkerhetsperspektivet.*
Befolkningen blir mer oppmerksom på og opp tatt av sine rettigheter overfor forvaltningen. Som en følge av dette blir forvaltningens og fylkesmannens oppgaver i rettssikkerhetssammenheng større og viktigere.
- *økt oppmerksomhet på brukerperspektivet.*
Embetene har sine viktigste brukergrupper i kommuneforvaltningen og blant enkeltindivider. Organiseringen av embetene bør understøtte det ansvaret man har bl.a. for tilgjengelighet, til raskt å opprette kontakt med den relevante saksbehandleren, etterrettelig og forsvarlig saksbehandling og overholdning av tidsfrister.
- *statsrådenes behov for sikkerhet for oppgaveløsning i tråd med nasjonal politikk.* Statsrådenes konstitusjonelle ansvar for sine områder kombinert med økt ekstern oppmerksomhet på embetenes virksomhet gjør det nødvendig at embetene også gjennom organiseringen skaper trygghet for at de ivaretar statsrådenes behov.

5.2 Krav som ligger til grunn for organisering og ledelse

Det er formulert fire krav til hvordan fylkesmannsembetene organiserer seg:

Departementenes behov for styring av embetene som regionale sektororgan

Fylkesmannsembetet har en rekke ulike funksjoner i den regionale forvaltningen. Den primære funksjonen, både i omfang og viktighet, er å være med å gjennomføre departementenes politikk på regionalt nivå. Departementene må ha nødvendig sikkerhet for at embetene ivaretar sine oppgaver på de respektive politikkområdene og er kraftfulle og tydelige sektorpolitiske organer for fagdepartementene. Embetene må være organisert slik at de understøtter den enkelte fagstatsråds behov for utøvelse av regional sektorpolitikk. Organisering bør ikke bidra til en uheldig sammenblanding av roller.

Embetene må kunne samhandle effektivt med kommuner, fylkeskommuner og samarbeidsparter på regionalt nivå

Samlingen av flere ulike statlige oppgaver i fylkesmannsembetet gir muligheter for å oppnå samordningsgevinster. Dette er den viktigste begrunnelsen for å integrere fylkeslegene og Statens utdanningskontorer i fylkesmannsembetet. Fylkesmannen skal legge til rette for gode og effektive samhandlingsmønstre internt og i forhold til omgivelsene på lokalt og regionalt nivå. Dette er en viktig lederutfordring ved embetene.

Organiseringen må ivareta hensynet til nødvendig handlingsrom for virksomhetsledelsen og gi anledning til å skape effektive forvaltningsløsninger tilpasset lokale utfordringer

Det er betydelig forskjell på utfordringene for fylkesmannen fra fylke til fylke. Ulikheter mellom fylkene når det gjelder befolkningsstørrelse, sammensetning og grad av urbanisering samt kommune- og næringsstruktur fører til forskjeller i embetenes oppgavesammensetting. Fylkesmannsembetets arbeidsmåter og prioriteringer må gjenspeile deres spesielle situasjon. Departementene understreker betydningen av et godt forhold til den enkelte medarbeider og til tje-

nestemannsorganisasjonene. Endringer i organiseringen i det enkelte embete skal forhandles fram og gjennomføres i samsvar med gjeldende avtaler mellom partene i arbeidslivet om medbestemmelse i statlig forvaltning.

Prinsipper for intern delegering av faglige og administrative fullmakter (Delegasjonsreglementet)

Tildeling av faglig forvaltningsmyndighet og budsjettmyndighet skjer til forvaltningsorganet Fylkesmannen ved fylkesmannen. Utøvelse av myndighet på et lavere nivå i fylkesmannsembetet er således basert på intern delegering fra fylkesmannen.⁹

Følgende prinsipper for intern delegering skal legges til grunn:

1. Hvert fylkesmannsembete skal utarbeide et helhetlig delegasjonsreglement som fastlegger rammene for all intern myndighetstildeling fra fylkesmannens side, herunder myndighet til å avgi uttalelse.
2. Fylkesmannsembetene er organisert med gjennomgående ledelsesstruktur, med en rekke fagavdelinger som har faglig resultatansvar og en betydelig frihet i den daglige drift. Det enkelte embetes interne delegasjonsordning må gjenspeile dette.
3. Delegering av myndighet innebærer ikke fraskrivning av kompetanse eller ansvar. Fylkesmannen har fortsatt ansvaret for alle avgjørelser og virksomhet som utøves av medarbeiderne i embetet i medhold av delegasjonsreglementet, og fylkesmannen kan til enhver tid trekke tilbake eller endre delegasjonsordningen både generelt og for den enkelte sak (jf likevel kapittel 5.3.4 nedenfor).
4. Innsigelseskompetanse etter plan- og bygningsloven bør delegeres til avdelingslederne. I forhold til landbruksavdelingen vil slik delegering forutsette at fylkeslandbruksstyret i utgangspunktet har delegert denne til fylkesmannen.
5. Det bør utvikles gode rutiner for intern informasjon om bruk av delegasjonsreglementet.

Oppsummering

Fylkesmennenes handlingsrom i organiserings-spørsmål og fullmakt til å foreta organisasjonsmessige tilpasninger er underlagt følgende rammer:

- embetene skal være organisert slik at det ligger til rette for god politisk styring, for effektiv ressursutnyttelse og brukerorientering. Organiseringen må også understøtte og legge til rette for læring, kvalitet og nytenkning i oppgaveløsningen. Siden embetet fungerer i spenningen mellom fag og samordning, stilles det særskilte krav til aktiv samhandling mellom fagnivå og embetsledelse.
- departementene skal kunne identifisere den avdeling, seksjon eller person som er ansvarlig for et saksområde. Embetene skal unngå oppsplitting av et saksområde på flere organisatoriske enheter der dette ikke ønskes fra fagdepartementets side.
- hvert embete skal utarbeide og følge retningslinjer for intern delegering av myndighet

Forslag til organisatoriske endringer som ikke ligger innenfor nevnte krav eller øvrige premisser i dette dokumentet, skal forelegges AAD og berørte fagdepartementer før de eventuelt forhandles og iverksettes.

Departementene vil understreke fylkesmannens ansvar for at alle områder og funksjoner markeres tilstrekkelig. Synliggjøring kan finne sted både gjennom valg av organisasjonsstruktur og på annen måte, for eksempel gjennom valg av arbeidsformer, bruk av informasjonsstrategi, nettverksbygging, og ikke minst gjennom fylkesmannens praksis.

5.3 Ledelsesstrukturen i fylkesmannsembetene

5.3.1 Fylkesmannen

Fylkesmannen er den øverste leder og har det samlede faglige og administrative ansvar for fylkesmannsembetet¹⁰. Oppgavene som er lagt til fylkesmannsembetet, kravene som er knyttet til fylkesmannrollen og til utviklingen av embetet stiller store krav til fylkesmannen. Målstyringen

⁹ Dette gjelder imidlertid ikke for fylkeslegen i tilsyn og tilsynsrelaterte saker, jf. kapittel 5.3.4 nedenfor.

¹⁰ Instruks for fylkesmennene, § 10 første ledd.

har gitt fylkesmannen som leder større ansvar og tillit, samtidig som fylkesmannen i større grad gjøres ansvarlig innenfor de gitte rammer.

Fylkesmannen har ansvaret for at embetet innenfor rammene er optimalt organisert, og at det settes i verk endringer når dette er nødvendig.

Særegne ledelsesutfordringer for fylkesmannen er også knyttet til følgende:

- Fylkesmannen har sin legitimitet fra og får sin autoritet av regjeringen.
- Det er avgjørende for fylkesmannens legitimitet og autoritet at omverdenen er sikker på at vedtakene springer ut av nasjonal politikk og normer, og ikke er resultat av ulike holdninger og prioriteringer ved de enkelte embeter.
- Fylkesmannen har en sentral rolle i regjeringens samhandling med kommunene. Dette gjelder både formidling av sektorvis nasjonal politikk fra de sentrale statlige myndigheter til kommunene, og formidling av erfaringer fra kommunene tilbake til de sentrale myndigheter.

5.3.2 Assisterende fylkesmann

Fylkesmannen forestår ledelsesfunksjonene som embetsledelse sammen med assisterende fylkesmann, slik at de til sammen utøver et helhetlig lederansvar. Assisterende fylkesmann er nestleder ved embetet og fylkesmannens faste stedfortreder¹¹. Fylkesmannen bestemmer hvilke ledelsesoppgaver som skal legges til assisterende fylkesmann.

5.3.3 Avdelingsledelse

Fylkesmannen skal ha det samlede ansvar for alle sider ved embetets virksomhet. Samtidig skal avdelingslederne anses som statens fremste autoritet på sitt fagområde i fylket. Det er en viktig utfordring for fylkesmannen og assisterende fylkesmann å sørge for at avdelingslederne får en plattform for å forvalte sitt fagansvar innenfor et helhetsperspektiv.

Den enkelte avdelingsleder har det faglige resultatansvaret innen sin avdeling og etter de fullmaktene som er gitt av fylkesmannen. Dette følger av mål- og resultatstyringsprinsippene for statlig virksomhet. Avdelingslederne er formelt likestilte, og forholdene i ledelsen må avspeile dette. Samtidig har avdelingslederne medansvar for helheten i fylkesmannsembetets virksomhet, herunder ansvar for å ivareta nødvendig samordning og å delta i utformingen av embetets prioriteringer av innsats og profilering. Faglige mål, prioriteringer og ressursbruk fastsettes sammen med embetsledelsen i tråd med føringene og målsettingene som sentrale myndigheter har utformet.

5.3.4 Særskilt om myndighet etter lov om statlig tilsyn med helsetjenestene

Fylkeslegene er direkte underlagt Statens helsetilsyn i tilsyn og tilsynsrelaterte saker. Dette er et unntak fra hovedregelen for intern delegering av faglige og administrative fullmakter slik de er skissert over (Delegasjonsreglementet). Det innebærer at Statens helsetilsyn, for de oppgavene som er besluttet lagt til fylkeslegen, forholder seg direkte til fylkeslegen/ Helsetilsynet i det enkelte fylke. Statens helsetilsyn sender et eget oppdragsbrev til Helsetilsynet i fylkene (fylkeslegen) hvor oppgaver innenfor tilsynsområdet blir presisert. Midler til drift og lønn av de tidligere fylkeslegekontorene er i sin helhet overført til kap 1510, og midlene skal dekke utgifter knyttet både til tilsyns- og direktoratsoppgaver på helseområdet. Fylkeslegen utnevnes av Kongen i statsråd.

11 Instruks for fylkesmenn § 10 tredje ledd.

Utgitt av:
Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Statens forvaltningstjeneste
Kopi- og distribusjonsservice
Postboks 8169 Dep, 0034 Oslo
www.publikasjoner.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no
Oppgi publikasjonskode P-0913

Trykk: www.kursiv.no – 08/2003 – opplag 1 000
Illustrasjon: See Design

